

## GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO\*

José Antonio Ocampo\*\*

A ordem econômica neoliberal tem sido alardeada, nos últimos vinte e cinco anos, como a porta de entrada para uma era de prosperidade sem precedentes. Seu principal instrumento para o mundo em desenvolvimento – a liberalização econômica – foi apresentado como uma saída das estratégias ineficazes associadas ao protecionismo comercial e aos altos níveis de intervenção do Estado, bem ao comportamento rentista que era estimulado por tais estratégias. O Consenso de Washington forneceu o resumo mais conhecido desse projeto de reforma, embora certamente não reflita suas versões mais radicais, que advogam um Estado minimalista (Williamson, 1997).

Nos últimos anos, a sabedoria dessa visão tem sido contestada. O comércio e o investimento externo direto tiveram um grande surto de crescimento, mas a “Terra Prometida” das altas taxas de crescimento é tida cada vez mais como uma miragem. A defasagem internacional dos níveis de renda acelerou-se e as tensões distributivas aumentaram, tanto no mundo desenvolvido quanto nos países em desenvolvimento. A alta volatilidade financeira e o déficit geral de regulamentação são agora evidentes, até mesmo no mundo industrializado.

A reivindicação de “civilizar” a economia global (Helleiner, 2000), a fim de gerar uma forma de globalização mais inclusiva, ou, nas palavras da Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas, “para assegurar que a globalização se torne uma força positiva para todos os povos do mundo” (ONU, 2000), tornou-se a norma. Essa tem sido a opinião insistente da sociedade civil internacional desde Seattle. O de-

---

\* Este artigo baseou-se largamente no recente relatório da CEPAL, “Globalização e Desenvolvimento” (CEPAL, 2002a), dirigido pelo autor.

\*\* Secretário Executivo, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

sencanto com a liberalização no mundo desenvolvido e o pluralismo no debate econômico (ver, por exemplo, Rodrik, 1999, e Stiglitz, 2002a) também estão em ascensão. Até o presente, no entanto, todos esses processos positivos levaram a uma ação muito limitada. Em diversos aspectos, a ordem neoliberal globalizada continua a se aprofundar, enquanto os processos que se opõem a ela avançam em ritmo lento.

Aliás, à medida que prossegue a controvérsia em torno da liberalização, a terminologia empregada no debate vai-se tornando cada vez mais obscura. Fala-se muito da necessidade de consolidar a “primeira geração” de reformas e de complementá-las com uma “segunda geração”, visando a fortalecer as instituições<sup>1</sup> e as redes sociais de segurança. Nesse aspecto, há um substrato básico de concordância (embora também aí existam dissensões): fala-se da necessidade de estruturas macroeconômicas fortes, de acesso às oportunidades oferecidas pela economia internacional, de maior participação do setor privado no processo de desenvolvimento, de um Estado mais eficiente e, sem dúvida, de instituições mais sólidas e uma política social atuante. Todavia, afora essa dimensão de concordância, existem profundas diferenças de opinião quanto aos significados exatos de todos esses termos.

Na verdade, o “fetichismo da reforma” implícito na idéia da “geração de reformas” é uma parte essencial do problema. Seu grande pressuposto básico é que os processos de desenvolvimento são de natureza linear e universal. Assim, de acordo com essa visão, os passos tomados nos estágios iniciais do processo constituem a fundação sobre a qual se podem erigir as partes adicionais da construção. Sem dúvida, essa é uma estrutura imprópria, quando a precariedade de parte dessas fundações conduz a problemas que têm de ser solucionados nos estágios subseqüentes. Nesses casos, faz-se necessário “reformular as reformas”. É o que acontece, por exemplo, nas situações em que os sistemas administrativos macroeconômicos levaram a práticas pro-cíclicas de administração que aumentam os riscos enfrentados por todos os agentes econômicos, nas quais a liberalização tem fortes efeitos distributivos adversos, ou nas quais as reformas da política social deixam de defender o princípio da solidariedade.

---

<sup>1</sup> Neste artigo, o conceito de “instituições” é usado num sentido mais tradicional e mais amplo do que o empregado na literatura mais recente, incluindo tanto organizações (p. ex., empresas comerciais, associações de produtores e órgãos de governo) quanto medidas políticas, dispositivos constitucionais, legais e regulatórios, e ainda alguns fatores intangíveis, como as tradições e as convenções.

Contrariando o segundo pressuposto implícito, o da universalidade, pode-se argumentar que não existe um modelo único de gestão econômica que garanta a estabilidade macroeconômica, nem tampouco existe uma forma única de integração na economia internacional ou de concepção das instituições econômicas e sociais. Na terminologia de Albert (1991) e Rodrik (1999), existem diferentes “variedades de capitalismo”, como indica a experiência dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. É bom que seja assim, pois isso implica que a democracia tem um papel a desempenhar e que a “posse” das políticas de desenvolvimento tem um sentido positivo, não constituindo uma simples concordância “voluntária” com o paradigma dominante (ou, o que dá na mesma, uma aceitação cega das “restrições” impostas pela globalização).

Este artigo oferece uma visão alternativa do projeto de desenvolvimento e das reformas correspondentes que se fazem necessárias nos arranjos globais. Ele se divide em quatro partes. As duas primeiras examinam fatos globais e latino-americanos. A terceira expõe em linhas gerais uma agenda global que atribui um papel crucial às instituições regionais. A quarta examina as estratégias nacionais de desenvolvimento.

## **I. Disparidades históricas globais**

A história demonstra que a “convergência” internacional dos níveis de renda, previsão típica de muitos modelos ortodoxos do crescimento econômico, mais se tem mostrado a exceção do que a regra. O único exemplo significativo de convergência dos níveis da renda *per capita* ocorreu entre os países desenvolvidos, durante os “anos dourados” do período do pós-guerra, 1950-1973 (Maddison, 1991). Esse processo continuou a avançar até 1990, embora em ritmo mais lento, e estancou na última década do século XX. O’Rourke e Williamson (1999) demonstraram que, durante esse período, os Estados Unidos e a Europa assistiram a uma convergência dos níveis salariais, basicamente em resultado da migração maciça da mão-de-obra européia para o Novo Mundo. Dentro da Europa Ocidental também ocorreu um processo de equiparação salarial, embora não tenha abrangido os países da periferia européia ou outras regiões do mundo. Assim, mesmo no grupo dos países hoje industrializados, houve uma ligeira divergência nas tendências do PIB *per capita*, divergência esta que é ainda maior quando se inclui um grupo mais amplo de nações.

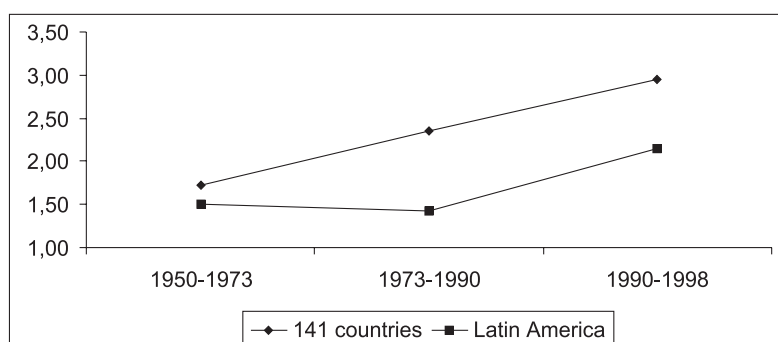
Esse tema foi minuciosamente examinado na bibliografia sobre o crescimento econômico no último quarto de século. Em geral, essas análises confirmam que houve uma **divergência** a longo prazo nos níveis de renda *per capita* nos dois últimos séculos, que ela foi particularmente acelerada no século XIX e na primeira metade do século XX, que diminuiu um pouco o ritmo em 1950-1973 e que foi retomada desde então. Assim, usando os níveis do PIB *per capita* dos 141 países incluídos na série histórica de Angus Maddison (Maddison, 2001), o desvio logarítmico médio aumentou de 0,56 em 1973 para 0,65 em 1998 (Figura 1, painel A). Todavia, diversos estudos também indicam ter havido alguns indícios, ainda que não sistemáticos, de uma “convergência condicional”, quando se levam em consideração outros fatores que influenciam o crescimento dos países, entre eles o nível educacional da população, a infra-estrutura, a estabilidade macroeconômica e as instituições políticas, sociais e econômicas. Tomados em conjunto, esses dois grupos de dados indicam que tais determinantes do crescimento econômico distribuem-se com a mesma desigualdade que o PIB *per capita*, ou mais até. E isso, convém acrescentar, lança sérias dúvidas sobre a validade do conceito de “convergência condicional”.

	1950	1973	1990	1998
141 países	0,54	0,56	0,58	0,65
América Latina	0,14	0,14	0,16	0,21

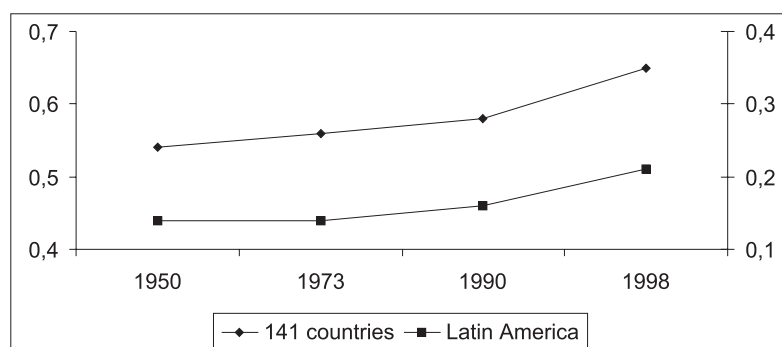
	1950-1973	1973-1990	1990-1998
141 países	1,73	2,35	2,95
América Latina	1,5	1,43	2,15

**Figura 1:**  
Tendências da desigualdade internacional

A. Average log deviation of GDP per capita



B. Standard deviation of GDP per capita growth



Source: ECLAC, based on Maddison (2001)

Uma análise da mesma fonte de dados revela outro fenômeno: a dispersão acentuada e crescente dos índices de crescimento entre os países em desenvolvimento durante os últimos 25 anos do século XX – em outras palavras, a coexistência dos “bem-sucedidos” e dos “fracassados”. Na verdade, o desvio padrão do crescimento do PIB *per capita* elevou-se, na mesma amostra de 141 países, de 1,73 em 1950-1973 para 2,5 em 1973-1990, e para 3,09 na década de 1990 (Figura 1, painel B). É importante enfatizar que essa tendência foi muito mais difundida do que a tendência para maiores disparidades internacionais de renda, pois afetou todas as regiões e os países de baixa e média renda.

Tais tendências fazem parte de um processo mais amplo de piora da distribuição de renda no nível mundial, como indica uma série de artigos recentes. O mais abrangente deles, preparado por Bourguignon e Morrison (2002) sobre as tendências da distribuição da renda mundial entre 1820 e 1992, concluiu que as desigualdades internacionais tiveram um aumento significativo entre 1820 e 1910, mantiveram-se estáveis de 1910 a 1960 e tornaram a crescer de 1960 a 1992. Até 1910, o aspecto dominante desse processo foi o aprofundamento das disparidades internacionais nos níveis do PIB *per capita*. Durante o período marcado por uma inversão do processo de globalização (1914-1950), a divergência internacional contínua da renda *per capita* foi contrabalançada por uma melhora da distribuição da renda dentro dos países, ligada ao surgimento dos Estados de bem-estar social na Europa Ocidental e nos Estados Unidos e às revoluções socialistas na Europa Central e Oriental.

A tendência para a ampliação das desigualdades internacionais nas décadas recentes pode ser atribuída não apenas a um novo aumento das disparidades internacionais nos níveis do PIB *per capita*, mas também a um aumento bastante disseminado das desigualdades no interior dos países. A título de ilustração, no período de 1975-1995, 57% da população de uma amostra de 77 nações estavam vivendo em países em que a distribuição da renda vinha piorando (Cornia, 1999). Apenas 16% viviam em nações em que ela estava melhorando. Os demais habitavam países com níveis estáveis de desigualdade, ou outros em que não se pôde discernir nenhuma tendência clara.

Vistas em conjunto, as considerações anteriores não deixam dúvida quanto à existência de fatores de peso que determinam uma distribuição desigual da renda mundial. Nos casos em que houve convergência, ela se deu apenas entre os países desenvolvidos e somente em estágios específicos da evolução da economia mundial. A tendência geral para a

divergência nos níveis de desenvolvimento mesclou-se com a estagnação dos níveis relativos de renda, experiência média da América Latina entre 1870 e 1973 (ver adiante), ou com diversas experiências de “convergência truncada”, como a da Argentina, após seu período de crescimento rápido entre 1880 e 1913, ou as do Brasil e do México, após sua fase bem-sucedida de industrialização conduzida pelo Estado, que prosseguiu por várias décadas, até ser interrompida pela crise da dívida nos anos oitenta.

O ressurgimento vigoroso da tendência para a divergência da renda, nestas últimas décadas, também contraria as expectativas de que a liberalização econômica viesse a acelerar a convergência, por fornecer amplas oportunidades aos países em desenvolvimento. Portanto, a tentativa de estabelecer vínculos simplistas entre a liberalização econômica e o crescimento foi equivocada. A verdade mais bem caracterizada nesse aspecto é que, embora a política de comércio, a liberalização do mercado de capitais e os incentivos conferidos ao mercado sejam de fato importantes, não existem regras únicas que se possam aplicar a todos os países e em qualquer época, nem a nenhum país isolado em diferentes épocas. Essa conclusão nos chega com força das análises comparativas de diversas experiências de desenvolvimento (ver, por exemplo, Helleiner, 1994). Assim, o protecionismo mostrou-se uma fonte de crescimento em certos períodos e em países específicos, mas serviu para bloqueá-lo em outros. O mesmo se pode dizer do comércio mais livre. As estratégias mistas revelaram-se as melhores em muitas situações. Assim, como têm observado Chenery e muitos outros há pelo menos duas décadas, as experiências exitosas de aumento da exportação de produtos manufaturados no mundo em desenvolvimento, a partir de meados dos anos sessenta, em geral foram precedidas por períodos de industrialização voltada para a substituição de importações, e a integração muito bem-sucedida dos países recém-industrializados [NICs] asiáticos na economia mundial emparelhou-se com uma forte intervenção do Estado (ver, por exemplo, Chenery *et al.*, 1986). Curiosamente, Bairoch (1993) chegou a opiniões semelhantes acerca das relações entre o protecionismo e o crescimento econômico no período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial e, aliás, enunciou a conclusão paradoxal de que os períodos de crescimento mais rápido do comércio mundial antes da guerra não foram os caracterizados pelos regimes de comércio mais liberais e, portanto, de que o crescimento econômico levou à expansão do comércio mundial, e não o inverso.

O aumento e a persistência de grandes desigualdades na economia mundial tornam proveitoso pensar nela como um sistema em que as oportunidades se distribuem sem equanimidade entre o centro da economia mundial e sua periferia, idéia esta frisada por pensadores estruturalistas latino-americanos há meio século (ver, por exemplo, as contribuições clássicas de Prebisch, 1951). Na verdade, a melhor manifestação simples dessa realidade é que, a despeito de algumas mudanças, a hierarquia mundial dos níveis do PIB *per capita* manteve-se extraordinariamente estável ao longo dos últimos cem anos, como é demonstrado pelo fato de que cerca de 60% das atuais disparidades mundiais de renda podem ser explicados, simplesmente, pelas mesmas disparidades, tais como existiam em 1913. Isso também se reflete em outros aspectos cruciais da ordem econômica mundial: a altíssima concentração da geração de tecnologia de ponta num punhado de países, bem como a concentração igualmente elevada das finanças mundiais e das sedes de empresas multinacionais nessas mesmas nações.

As implicações principais desse fato são que, embora os fatores econômicos, sociais e institucionais nacionais obviamente tenham importância, as oportunidades econômicas são predominantemente determinadas pela posição ocupada na hierarquia mundial, o que implica que subir os degraus da escada internacional é tarefa das mais difíceis. Algumas assimetrias internacionais essenciais ajudam a explicar por que a economia internacional, na verdade, é um “campo de jogo **não** nivelado” (ver Parte III, adiante), o que implica que, a menos que tais assimetrias sejam sistemicamente abordadas, as desigualdades mundiais se manterão ou poderão aprofundar-se no correr do tempo.

Por sua vez, isso implica que o desenvolvimento econômico não é uma questão de atravessar “etapas” de um padrão uniforme, associado à elevação da renda *per capita*: ele tem a ver com lograr êxito nas transformações estruturais necessárias e nas estratégias macroeconômicas e financeiras adequadas, dentro das restrições impostas pela posição ocupada na hierarquia mundial e pelas estruturas econômicas e sociopolíticas internas, que em parte são uma função dessa posição e, em parte, são determinadas por seu próprio desenvolvimento histórico. Essa é a percepção essencial da escola estruturalista latino-americana, bem como da bibliografia sobre a “industrialização tardia” a partir de Gerschenkron (para uma reafirmação recente, ver Amsden, 2001).



## II. Frustrações latino-americanas recentes<sup>2</sup>

Nas últimas décadas, a América Latina foi uma grande vitrine – talvez a maior delas – da liberalização econômica. A região empreendeu com entusiasmo (com um sentido de “posse”) a liberalização econômica, a partir de meados da década de 1980 (ou desde antes, em alguns países), e levou-a mais longe do que outras regiões do mundo em desenvolvimento. Portanto, as frustrações com os resultados devem ser tomadas como uma demonstração séria das fragilidades sobre as quais se erigiu o programa de liberalização.

Do lado positivo, fez-se um progresso substancial no controle da inflação. Em média (e contrariando algumas percepções muito difundidas), os déficits orçamentários também foram controlados na segunda metade da década de 1980 e, desde então, mantiveram-se moderados na maioria dos países, ainda que com uma ligeira piora desde a crise asiática. Mais importante, a região teve um claro sucesso em fomentar a exportação e se tornar um ímã para o investimento externo direto [IED]. Entre 1990 e 2002, o aumento médio anual das exportações de mercadorias correspondeu a 8,6% em termos de volume e 9,1% em termos de valor, índices estes que só foram suplantados pela China e pelas economias asiáticas mais animadas. Enquanto isso, o fluxo dos investimentos externos diretos para a região aumentou numa taxa sem precedentes, subindo mais de cinco vezes, se compararmos o nível recorde de 1999 com a média do período de 1990-1994; entretanto, esse fluxo experimentou um declínio significativo a partir de 2000.

A integração na economia mundial seguiu três padrões básicos. No primeiro, exibido primordialmente pelo México, mas também por algumas nações da América Central e do Caribe, os países ingressaram nos fluxos verticais de comércio de produtos manufaturados que são característicos dos sistemas de produção internacionalmente integrados, concentrando suas exportações no mercado norte-americano. No segundo, típico da América do Sul, os países integraram-se na produção e nas redes de comercialização globais horizontais, sobretudo de matérias-primas e produtos baseados em recursos naturais. Esse grupo também se caracterizou por um comércio intra-regional sumamente diversifica-

---

<sup>2</sup> Para uma análise extensa dessas questões, ver CEPAL (2000, 2001a, 2001b, 2002a e 2002b). Para uma análise similar com respeito aos países em desenvolvimento como um todo, ver UNCTAD (1997, 1999 and 2002).

do e por uma concentração menor nos mercados-alvo. O terceiro padrão baseou-se na exportação de serviços, especialmente para o turismo, mas também em serviços financeiros e de transporte, e constitui o padrão predominante em alguns países do Caribe e no Panamá.

Entretanto, o sucesso da região no aumento de sua fatia dos mercados mundiais e na atração do IED não se refletiu num crescimento rápido do PIB. Na verdade, a taxa média de crescimento anual de 1990-2002, equivalente a 2,6%, correspondeu a menos da metade da taxa recorde do período de 1945-1980, caracterizado pela industrialização impulsionada pelo Estado<sup>3</sup> (5,5% ao ano). Embora haja muitas razões – em particular, as grandes mudanças havidas na economia mundial – pelas quais seria um grave erro retomar as políticas típicas desse período histórico anterior, fica claro que o ônus da prova recai agora sobre aqueles que o caracterizaram como um grande fracasso histórico, e que caracterizam a liberalização como a chave do crescimento rápido. Tomando por pano de fundo a década perdida de 1980, isso significa que a América Latina completou quase um quarto de século em que seus níveis de renda distanciaram-se dos medidos nos países industrializados. Segundo as estimativas de Maddison, os níveis de renda latino-americanos oscilaram em torno de 28% da renda *per capita* dos Estados Unidos no período de 1870 a 1973, caíram para 22% em 1998 e, com o declínio adicional ocorrido desde então, situam-se agora em 20%.

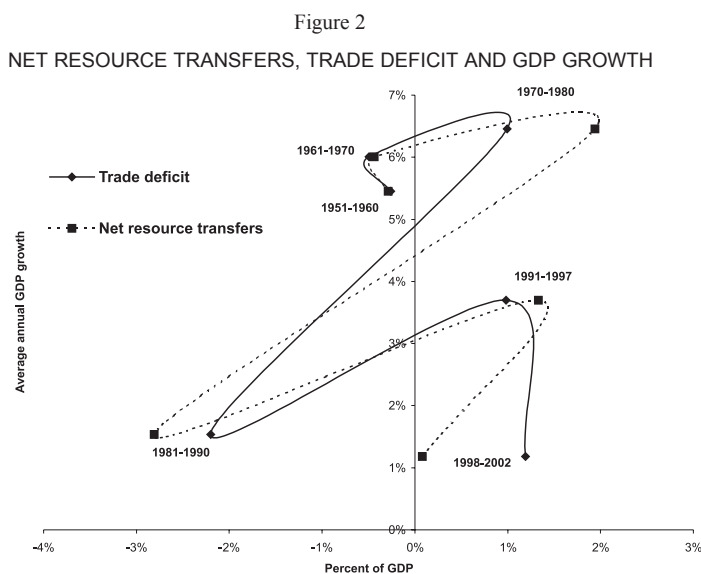
Um grande concomitante desse resultado é a deterioração estrutural da contrapartida entre crescimento e balança comercial, ou, o que é equivalente, o enfraquecimento do elo entre o aumento do PIB e as transferências de recursos para o exterior. A Figura 2 indica que esse elo já estava enfraquecido na década de 1970, comparada às de 1950 e 1960 (o crescimento dinâmico só continuou com base num déficit mais alto na balança comercial e num aumento das transferências de recursos). Ele se deteriorou ainda mais no período de 1990-1997, em relação à década de 1970 (obteve-se um crescimento muito menor, com déficits comerciais e transferências de recursos similares), e tornou a piorar no período de 1998-2002. Isso reflete uma série de tendências adversas na estrutura produtiva: (a) a diminuição das indústrias de substituição de importações, não contrabalançada por uma aceleração do crescimento

---

<sup>3</sup> Essa expressão é preferível ao conceito usual de industrialização pela substituição de importações, pelas razões explicadas em Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000).

das exportações; (b) a demanda elevada de capital importado e produtos intermediários (um dos traços dos sistemas de produção internacionalmente integrados) que caracteriza as atividades dinâmicas, o que, ao lado do fator precedente, reduziu os vínculos da produção; e (c) o enfraquecimento dos sistemas de inovação nacionais herdados do estágio anterior de desenvolvimento, uma vez que as funções de engenharia e a pesquisa e desenvolvimento (P&D), que costumavam ser realizadas por firmas locais, estão sendo transferidas para fora da região. Uma tendência inversa foi o rápido crescimento da conectividade, embora sua contrapartida tenham sido os crescentes “divisores digitais internos”, que refletem o acesso muito desigual das diferentes empresas e setores sociais às novas tecnologias.

**Figura 2:**  
Transferências líquidas de recursos, déficit na balança comercial  
e crescimento do PIB



Como resultado desses fatores, o efeito multiplicador e as externalidades tecnológicas geradas pelas atividades em rápido crescimento, associadas às exportações e ao IED, mostraram-se fracos. Além disso, o dualismo (ou heterogeneidade estrutural) característico das estruturas produtivas da América Latina tornou-se ainda mais acentuado: existem hoje muito mais empresas “de categoria internacional”, a maioria das quais compõe-se de filiais de empresas transnacionais, porém, ao mesmo tempo, uma parcela crescente do emprego vem-se concentrado nas atividades de baixa produtividade do setor informal, que responde por sete em cada dez novos empregos criados nas áreas urbanas latino-americanas na última década. Num sentido muito importante, as novas atividades dinâmicas são “enclaves” de redes de produção globalizada, incapazes de induzir a um rápido crescimento geral da economia.

A deterioração estrutural da permuta crescimento/balança comercial gerou uma intensa sensibilidade ao financiamento estrangeiro, que foi favorecido pela abertura financeira, pelos sistemas financeiros internos pró-cíclicos e por políticas macroeconômicas igualmente pró-cíclicas. Nos termos de Stiglitz (2002b), o processo de reforma substituiu os estabilizadores automáticos por *desestabilizadores* automáticos. Como resultado, o crescimento econômico tornou-se cada vez mais sensível à volatilidade da conta de capitais. A recuperação do crescimento econômico do início da década de 1990 associou-se à renovação das transferências líquidas de recursos, mas foi interrompida em três ocasiões, em menos de uma década (1995, 1998-1999 e 2001-2002). *Grosso modo*, um período de crescimento econômico razoável em 1990-1997 – 3,7% ao ano (significativamente abaixo do recorde de 1945-1980, de qualquer modo) – foi seguido pela “meia década perdida” de 1998-2002, em decorrência da contração significativa dos fluxos de capital desde a crise asiática. A partir de 1998, o PIB *per capita* contraiu-se na América Latina em geral e em metade dos países da região. Além disso, todos os casos de crescimento rápido foram interrompidos, inclusive os do Chile e da República Dominicana, as duas economias mais dinâmicas da América Latina na década de 1990.

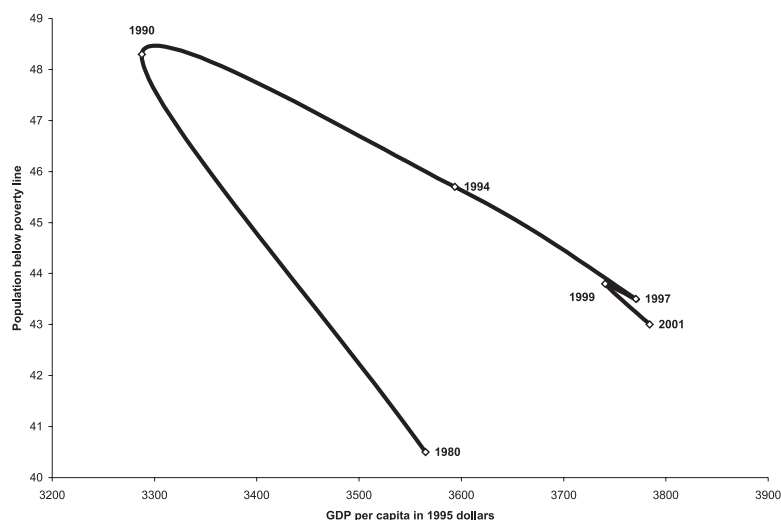
O crescimento econômico lento e volátil e os padrões estruturais adversos refletiram-se em mercados de trabalho precários. A geração de empregos foi particularmente minguada na América do Sul, refletindo seus padrões de especialização intensivos em recursos naturais.

A informalidade crescente, que amplia as defasagens de renda entre o trabalho qualificado e o não qualificado, e o dualismo crescente das estruturas produtivas, como já indicamos, são tendências mais gerais da região. Um grande reflexo disso é que o elo entre pobreza e desenvolvimento econômico sofreu uma deterioração estrutural na década de 1990, como indica a Figura 3. Com isso, os níveis de pobreza continuaram significativamente mais altos em 1997 do que em 1980, apesar de já ter sido revertido o declínio do PIB *per capita* que caracterizou os anos oitenta. Com o declínio adicional da renda média *per capita* na recente “meia década perdida”, os índices de pobreza estagnaram ou aumentaram. Por sua vez, essa deterioração do elo entre pobreza e crescimento reflete o fato de que cerca de metade dos países da região experimentou uma deterioração da distribuição de renda durante os anos noventa, com um único caso (o do Uruguai) em que se observou o padrão inverso (CEPAL, 2001b).

PIB	<b>5,45%</b>	<b>6,01%</b>	<b>6,46%</b>	<b>1,54%</b>	<b>3,70%</b>	<b>1,18%</b>
BC	-0,26%	-0,49%	0,99%	-2,20%	0,98%	1,19%
TNR	-0,29%	-0,44%	1,94%	-2,81%	1,33%	0,08%

	1980	1990	1994	1997	1999	2001
PIB <i>per capita</i>	3564,932	3287,7	3593,8	3770,7	3740,5	3784,2
Pobreza	40,5	48,3	45,7	43,5	43,8	43

**Figura 3:**  
Pobreza e PIB *per capita*



Essas tendências adversas, estreitamente associadas aos padrões de transformação estrutural, destruíram os efeitos positivos do aumento dos gastos sociais, que subiram de uma média de 10,4% para 13,1% do PIB ao longo da década de 1990 – sem dúvida, uma grande recompensa pelo retorno generalizado da região à democracia. Elas também destruíram algumas inovações de grande porte na política social, particularmente a melhora na escolha dos objetivos. O progresso contínuo para o ensino primário universal foi acompanhado por um alcance maior do ensino secundário (atingindo uma média de 70% nos últimos anos). Apesar desse progresso, no entanto, ampliou-se a defasagem educacional – em termos da abrangência do ensino secundário e superior e das realizações educacionais – que separa a América Latina das economias desenvolvidas e das economias emergentes da Ásia. Numa tendência igualmente inquietante, a defasagem no alcance do ensino secundário e superior que separa os grupos de alta renda dos de baixa renda tendeu a se ampliar em muitos países.

Os sistemas de seguridade social e as redes de segurança social da região tiveram que se haver com os problemas criados pela cobertura segmentada e insuficiente dos sistemas desenvolvidos no passado, bem como com a demanda gerada pelo envelhecimento da população e pela instabilidade salarial e empregatícia associada aos padrões de desenvolvimento recentes. Assim, os níveis aumentados de riscos macro e microeconômicos traduziram-se em riscos sociais maiores e em mais demandas de proteção por parte de sistemas subdesenvolvidos de proteção social. Em diversos casos, além disso, os princípios de universalidade e solidariedade que devem caracterizar os sistemas de proteção social foram postos de lado nas reformas da seguridade social. Aliado às tendências adversas do mercado de trabalho, isso se refletiu na frustração do avanço no custeio desses sistemas.

### III. Uma ordem global melhor

#### 1. Três objetivos essenciais da cooperação internacional

Uma lição essencial da história é que a resistência a qualquer processo tão poderoso quanto a atual globalização acaba fracassando. Mas isso não significa que as tendências atuais possam ser entendidas como realidades imutáveis. Embora haja imperiosos processos tecnológicos e econômicos subjacentes a ela, a globalização pode ser moldada e, a rigor, a forma que vem assumindo foi predominantemente moldada por decisões políticas explícitas.

As deficiências exibidas pelo atual processo de globalização demonstram a necessidade de trabalharmos em direção a três objetivos fundamentais (CEPAL, 2002a):

- garantir uma oferta satisfatória de **bens públicos globais**;
- construir um sistema mundial baseado nos direitos humanos, isto é, uma **cidadania global**; e
- **superar** gradualmente **as assimetrias** que caracterizam o sistema econômico mundial.

O primeiro desses objetivos enfatiza a administração da interdependência entre as nações. Os dois seguintes concentram-se na equidade em suas duas dimensões: cidadãos melhores e relação entre as nações. Depois de alguns comentários sobre os dois primeiros, discorreremos mais detidamente sobre o terceiro, que desempenha o papel essencial de garantir um desenvolvimento econômico equânime no nível mundial.

Na literatura recente, o conceito de **bens públicos globais** tem sido entendido num sentido lato, que vai além da definição tradicional da economia do bem-estar – bens que não podem ser excluídos e não são rivais no consumo, ou “bens públicos puros” – e passa a incluir bens e serviços com grandes externalidades, mas cujos benefícios podem ser apropriados em caráter privado, e bens comuns globais (que são rivais no consumo). Nesse sentido lato, o conceito inclui, entre outras coisas, a paz e a justiça internacionais, o conhecimento humano, a diversidade cultural, a luta contra as pandemias internacionais, a sustentabilidade do meio ambiente, a regulamentação do uso dos bens comuns globais, normas para regular as transações econômicas internacionais e a estabilidade macroeconômica e financeira mundial. O que é preciso enfatizar nesse aspecto é a imensa defasagem entre o reconhecimento da importância crescente da interdependência, e portanto, dos bens públicos globais, e a precariedade das estruturas internacionais existentes – tomada de decisões, financiamento e administração – que garantem que eles sejam adequadamente fornecidos (Kaul, Grunberg e Stern, 1999; Kaul *et al.*, 2002).

Por outro lado, construir a **cidadania global** numa comunidade internacional heterogênea implica o respeito pelos direitos humanos básicos e pela diversidade cultural, assim conciliando o princípio da igualdade com o “direito de ser diferente”. Nessa visão, os poderes civis e políticos foram um todo indivisível e interdependente com os direitos econômicos, sociais e culturais. Reconhece-se, no entanto, que o exercício dos direitos econômicos e sociais não é automático e que, por conseguinte, sua implementação progressiva exigirá um esforço resolutivo. Isso acarreta, necessariamente, um processo político que leve à formação de pactos sociais e fiscais nacionais – embora cada vez mais globais –, nos quais o acesso aos bens e serviços que garantem os direitos econômicos e sociais resulte de uma decisão política concernente à alocação dos recursos.

Mas a defesa desses direitos continua a ser uma responsabilidade essencialmente nacional. Por conseguinte, a imposição de direitos econômicos, sociais e culturais precisa deslocar-se aos poucos das avaliações nacionais para uma implementação política definida com muito mais clareza no âmbito dos foros internacionais e, o que é de suprema importância, para foros nacionais representativos, nos quais o cumprimento dos compromissos por parte dos países seja discutido. Essa imposição política poderá, em certas condições, levar gradativamente a uma imposição jurídica, no contexto das cortes nacionais e internacio-



nais correspondentes – passo que, até agora, só foi dado pela União Européia. Os compromissos assumidos e sua possibilidade de implementação devem ser proporcionais, em todas as situações, ao nível de desenvolvimento de cada país, a fim de prevenir o surgimento do voluntarismo e do populismo. Dadas as gritantes desigualdades que caracterizam a ordem global, um componente central da expressão material desses direitos é o cumprimento dos compromissos de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) assumidos no contexto da ONU. A longo prazo, isso deverá levar à criação de um verdadeiro “fundo global de coesão social” que facilite o exercício dos direitos econômicos e sociais dos membros mais pobres da comunidade internacional.

O terceiro objetivo implica que, assim como a ação redistributiva do Estado é indispensável no nível nacional, para assegurar a igualdade de oportunidades, os esforços nacionais só podem ter pleno sucesso no nível global se forem complementados por uma cooperação internacional projetada para superar, gradativamente, as **assimetrias** básicas da ordem global, que estão na raiz das profundas desigualdades internacionais na distribuição de renda.

Essas assimetrias enquadram-se em três categorias básicas. A primeira está associada à maior vulnerabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento aos choques externos, o que também pressiona os limitadíssimos recursos desses países para lidar com tais impactos. O efeito final dessa situação é que, enquanto os países industrializados têm maior espaço de manobra para adotar políticas anticíclicas e provocar uma resposta estabilizadora dos mercados financeiros, as economias em desenvolvimento quase não têm essa margem de manobra, já que os mercados financeiros tendem a acentuar as variações cíclicas e os agentes do mercado esperam que as autoridades nacionais também se comportem pró-ciclicamente.

O segundo tipo de assimetria é a concentração extrema do progresso técnico nos países desenvolvidos. A disseminação do progresso técnico dos países de origem para o resto do mundo continua a ser “lenta e irregular”, seguindo o veredicto quinquagenário de Prebisch (Prebisch, 1951). Isso reflete os custos proibitivos do ingresso em atividades tecnológicas dinâmicas e até as restrições enfrentadas pelos países em desenvolvimento para entrar em setores maduros, nos quais as oportunidades para tais países restringem-se, predominantemente, a atrair empresas multinacionais que já estejam estabelecidas nesses setores. Por sua vez, a transferência de tecnologia fica sujeita ao pagamento de

royalties pelas inovações, as quais têm recebido uma proteção cada vez maior da difusão dos direitos de propriedade intelectual. O efeito conjunto de todos esses fatores explica por que, no nível mundial, a estrutura produtiva continua a exibir um alto grau de concentração do progresso técnico nos países industrializados, que com isso mantêm sua posição predominante nos ramos do comércio internacional que crescem com mais rapidez, bem como sua hegemonia na formação de grandes empresas transnacionais.

Uma terceira assimetria está associada ao contraste entre o alto grau da mobilidade do capital e a mobilidade internacional limitada da mão-de-obra, especialmente entre os trabalhadores pouco qualificados. Essa assimetria é um aspecto característico do estágio atual da globalização, uma vez que não era observada no século XIX e no início do século XX (quando todos os fatores de produção eram altamente móveis), nem tampouco no primeiro quarto de século posterior à Segunda Guerra Mundial (quando todos tinham uma mobilidade restrita). Esse componente é essencial, visto que a assimetria na mobilidade dos fatores de produção tem um impacto regressivo, pois funciona beneficiando os fatores de produção com maior mobilidade – o capital e a mão-de-obra especializada –, em detrimento de outros menos móveis, como o trabalho não qualificado (Rodrik, 1997).

Em virtude da marcante tendência para a desigualdade gerada pelas assimetrias internacionais, “nivelar o campo de jogo” através de dispositivos regulatórios é uma diretriz imprópria para a reforma internacional. As tentativas de aplicar medidas idênticas a situações diversas só podem servir para acentuar as desigualdades já existentes. Assim, o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, consagrado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assim como o princípio do “tratamento especial e diferenciado”, incorporado na agenda comercial, são normas mais apropriadas para construir uma ordem global mais equitativa do que o “nivelamento do campo de jogo”, que tem norteado os esforços de reforma da ordem econômica internacional nos últimos anos.

Esta análise estabelece alguns fatores essenciais da reforma internacional no tocante aos países em desenvolvimento. Corrigir a primeira dessas assimetrias implica que se deve adotar uma abordagem abrangente para reduzir a segmentação e a volatilidade do acesso dos países em desenvolvimento aos mercados financeiros internacionais, bem como para lhes proporcionar mais espaço de manobra para a adoção de políti-

cas macroeconômicas anticíclicas. Corrigir a segunda implica que o sistema de comércio deve facilitar a transferência tranqüila da produção de matérias-primas, de indústrias tecnológicas maduras e de serviços padronizados para os países em desenvolvimento. Essa correção deve também acelerar o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia (assim evitando, através da proteção exagerada dos direitos de propriedade intelectual, a elevação de seu custo ou a limitação excessiva das modalidades pelas quais a transferência se realiza), bem como garantir a participação crescente dos países em desenvolvimento na geração de tecnologia e nos ramos da produção com tecnologia mais alta. Para facilitar esses processos, o sistema de comércio deve dar espaço suficiente para a adoção de estratégias produtivas nacionais atuantes nos países em desenvolvimento (ver adiante). Por último, superar a terceira assimetria implica que a migração da mão-de-obra deve ser plenamente incluída na agenda internacional, através de um acordo global sobre a política de migração e de acordos regionais e sub-regionais, devendo-se adotar também um mecanismo complementar que facilite a migração (como o reconhecimento das realizações educacionais e a possibilidade de transferência de pensões e outros benefícios da seguridade social).

## 2. Melhores estruturas de governabilidade

Na falta de instituições adequadas que garantam a capacidade de a ordem internacional assegurar esses três objetivos, a globalização tem-se revelado uma força sumamente desintegradora no nível internacional, bem como um fator conducente ao desgaste da coesão social no plano nacional. Isso impõe enormes exigências à governança, em todos os seus níveis. Há hoje um amplo consenso quanto ao papel decisivo desempenhado pelas estratégias e pela governança nacionais na determinação do sucesso obtenível por um país no estabelecimento de vínculos sólidos com a comunidade internacional. Entretanto, sem uma estrutura internacional adequada, a oferta insuficiente de bens públicos globais e as forças geradoras de desigualdade produzidas pelas assimetrias internacionais prejudicarão o desenvolvimento nacional.

Isso implica que o esforço de construir instituições fortes para uma ordem global melhor deve basear-se numa **rede de instituições mundiais, regionais e nacionais**, em vez de se limitar a uma ou algumas instituições internacionais. A ação nos níveis regional e sub-regional desempenha um papel de peso como intermediária entre as ordens global

e nacional, por quatro grandes razões: a complementaridade entre as instituições globais e regionais numa comunidade internacional heterogênea; o tamanho desigual dos atores envolvidos nos processos globais, que significa que a voz dos países se fará ouvir melhor se for expressa como uma voz regional; o maior sentimento de posse das instituições regionais e sub-regionais; e o fato de que, em algumas áreas (como na política macroeconômica e regulatória), o alcance da autonomia eficaz da política econômica deslocou-se da arena nacional para os níveis sub-regional ou regional. Portanto, um sistema que se baseie em redes de instituições globais e regionais será não apenas mais eficiente, como também mais equilibrado em termos das relações de poder.

O papel crucial desempenhado pelas instituições regionais tem um significado importante na América Latina, que progrediu mais em termos da integração regional do que as outras regiões do mundo em desenvolvimento. Não obstante, essa integração esteve sujeita a fortes tensões nos últimos anos, as quais só podem ser solucionadas por uma renovação do compromisso político com a integração e um aprofundamento dos atuais processos integradores. Isso significa que, além da liberalização do comércio e da criação de regras comuns para ele, há uma demanda acentuada de cooperação macroeconômica e financeira, harmonização dos regimes regulatórios, complementação da infra-estrutura física, defesa dos bens comuns da região e um avanço gradativo na integração social e política.

Em última instância, todavia, as instituições internacionais continuariam a depender das responsabilidades e políticas nacionais, o que é uma característica essencial de um sistema internacional em que os processos políticos continuam a se alicerçar em Estados nacionais. Um corolário fundamental disso é que as instituições globais devem ser firmemente **respeitadoras da diversidade**. Ademais, esse é o único sistema compatível com a promoção da democracia no nível mundial. Aliás, promover a democracia como valor universal implica assegurar que os processos nacionais que proporcionam representação e participação possam influir na definição das estratégias de desenvolvimento econômico e social, bem como intermediar as tensões inerentes ao processo de globalização. Esse princípio está incorporado no pensamento mais recente sobre a cooperação para o desenvolvimento, que enfatiza que sua eficácia dependerá de uma vigorosa política nacional de “posse” dos compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento.

Convém recordar, nesse aspecto, que o multilateralismo que obteve êxito nos termos de Bretton Woods baseou-se, precisamente, numa mescla criteriosa de regras e de cooperação internacionais, que proporcionou graus suficientes de liberdade às autoridades nacionais para que elas perseguissem suas metas de crescimento e desenvolvimento. Essa política baseou-se em autoridades nacionais fortes e eficientes, e não nas fracas. Vista por esse prisma, a mescla atual de acordos internacionais incompletos e enfraquecimento da eficiência da política nacional afigura-se a mais imprópria de todas as misturas possíveis.

Por fim, as medidas adotadas para reestruturar a ordem internacional também devem assegurar a participação dos países em desenvolvimento em bases eqüitativas, assim como a adoção de regras de governança adequadas. A consecução desse objetivo exigirá uma discriminação positiva, por parte da comunidade internacional, para respaldar os países pequenos e pobres, além de exigir um esforço desses países no sentido de se organizarem no âmbito de instituições regionais e sub-regionais. Outra implicação desse princípio é que se deve dar preferência aos arranjos institucionais que tenham o maior número possível de participantes ativos. Por último, a adoção de regras apropriadas de governança é outro componente essencial para garantir os direitos básicos dos países em desenvolvimento – sobretudo os menores – na ordem institucional, institucionalizando a responsabilidade e fortalecendo as funções de auditoria exercidas por instituições que desfrutem de credibilidade junto a todos os atores pertinentes. Essa abordagem envolve a imposição de limites aos países de maior influência nas instituições internacionais, o que não funciona necessariamente em detrimento deles, já que também levará a um maior compromisso dos países em desenvolvimento com a ordem institucional global.

#### **IV. Estratégias nacionais para lidar com a globalização**

Qualquer estratégia nacional de desenvolvimento, na era global, deve alicerçar-se em sólidos pactos sociais que assegurem a estabilidade política, em sistemas e práticas legais não arbitrários, que garantam a segurança dos contratos, e numa burocracia de Estado imparcial e relativamente eficiente. Esses requisitos institucionais genéricos, que têm sido corretamente enfatizados na bibliografia recente, são componentes essenciais de um ambiente adequado de investimento e, como tais, podem ser vistos como condições necessárias do crescimento. Todavia, nenhum

deles responde pelas forças específicas que impulsionam o crescimento econômico, nem fornece meios para lidar com as velhas e novas formas de vulnerabilidade. Assim, as estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento devem incorporar pelo menos quatro componentes adicionais: políticas macroeconômicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade externa e facilitar o investimento produtivo; estratégias de desenvolvimento produtivo atuantes, que visem a criar uma competitividade sistêmica; uma política social sumamente atuante, em especial nos campos da educação, emprego e proteção social; e instituições específicas que gerem um equilíbrio apropriado entre os interesses públicos e privados. Não há modelos universalmente válidos em nenhuma dessas áreas e, por conseguinte, há muito espaço para a aprendizagem institucional e, o que é mais importante, para o exercício da democracia.

### **1. Visão geral da estabilidade macroeconômica e do papel das políticas anticíclicas**

A coerência que deve caracterizar as medidas políticas macroeconômicas precisa basear-se numa definição ampla da estabilidade, que reconheça a inexistência de uma correlação isolada entre suas dimensões alternativas e, portanto, reconheça que pode haver concessões compensatórias significativas. Duas lições são particularmente importantes nesse aspecto. A primeira é que a instabilidade real custa caro. As recessões acarretam perdas significativas de recursos, as quais podem ter efeitos duradouros: as empresas podem sofrer prejuízos irreparáveis em bens tangíveis e intangíveis, enquanto o capital humano dos desempregados ou subempregados pode perder-se em caráter permanente. Por sua vez, a incerteza associada à variabilidade das taxas de crescimento incentiva as estratégias microeconômicas “defensivas”, em vez das estratégias “ofensivas” que levam a altas taxas de investimento e a rápidas mudanças tecnológicas. O crescimento volátil conduz a um alto índice médio de subutilização da capacidade produtiva, reduzindo a produtividade e o lucro e afetando adversamente o investimento, o que afeta o crescimento a longo prazo (French-Davis, 2000).

A segunda lição é que os déficits privados são tão dispendiosos quanto os do setor público e que os balanços arriscados podem ser tão nocivos quanto os desequilíbrios de fluxo. Quando as crises levam a colapsos financeiros, os custos associados são extremamente altos. As perdas de ativos podem destruir anos de acumulação de capital. A socialização dos prejuízos pode ser a

única maneira de evitar uma crise sistêmica, mas afeta o futuro desempenho fiscal (ou quase fiscal). Restabelecer a confiança no sistema financeiro leva tempo, e o próprio setor financeiro torna-se avesso ao risco, o que solapa sua capacidade de exercer suas funções econômicas primárias.

Essas duas lições acham-se basicamente interligadas, já que os ciclos de crescimento e declínio financeiros tornaram-se a fonte predominante dos ciclos comerciais do mundo em desenvolvimento, sobretudo nas economias emergentes. A tarefa essencial da política macroeconômica, portanto, é administrá-los com instrumentos anticíclicos apropriados. Em particular, gerir a volatilidade exige uma combinação de três pacotes políticos cuja importância relativa varia de acordo com as características estruturais e a tradição de política macroeconômica de cada país. O primeiro deles compõe-se de medidas macroeconômicas coerentes e flexíveis, destinadas a impedir que os agentes públicos ou privados acumulem níveis excessivos de endividamento e a prevenir desequilíbrios nos preços macroeconômicos essenciais. O segundo é um sistema de regulamentação e supervisão prudenciais rigorosas, que devem acentuar-se nos períodos de euforia financeira, a fim de contrabalançar os riscos crescentes em que incorrem os intermediários financeiros. O terceiro compõe-se de políticas concernentes ao passivo, que visam assegurar a manutenção de perfis adequados de vencimento com respeito às obrigações públicas e privadas, nos âmbitos interno e externo (Ocampo, 2002).

Administrar medidas macroeconômicas anticíclicas não é tarefa simples, uma vez que os mercados financeiros geram grandes incentivos para que os países em desenvolvimento exagerem nos gastos durante os períodos de euforia financeira e façam ajustes excessivos durante as crises. Além disso, a globalização impõe limites objetivos à autonomia nacional e cobra um preço elevado por qualquer perda de credibilidade, quando os instrumentos da política nacional são mal administrados. Por essa razão, torna-se necessário confiar em instituições e instrumentos políticos que ajudem a dar credibilidade, inclusive fundos de estabilização fiscal e bancos centrais independentes. No entanto, a renúncia explícita à autonomia política (por exemplo, através da adoção direta de uma moeda estrangeira) não chega a constituir uma solução para esse dilema. Os acontecimentos recentes não deixam dúvida quanto ao fato de que a credibilidade das autoridades macroeconômicas pode ser fortalecida com mais eficácia pela flexibilidade, administrada com prudência, do que pela adoção de regras excessivamente rígidas.

A longo prazo, o crescimento econômico depende de uma combinação de sistemas tributários sólidos, que proporcionem os recursos necessários para que o setor público cumpra sua tarefa, de uma taxa de câmbio competitiva e de taxas de juros reais moderadas e mercados financeiros fortes. A política macroeconômica deve concentrar-se em garantir os três primeiros elementos. O objetivo do fortalecimento financeiro é proporcionar o financiamento de investimentos com preço adequado e prazos de vencimento suficientemente longos. A liberalização dos sistemas financeiros na América Latina não fortaleceu os mercados financeiros nem reduziu tanto quanto se esperava os elevados custos regionais de intermediação. Conseqüentemente, o setor público continua a ter um papel importante a desempenhar no fornecimento de serviços financeiros e na promoção do surgimento de novos agentes e segmentos nos mercados de capital. Enquanto isso, os esforços para aumentar a poupança do setor público, a criação de incentivos à poupança empresarial e mecanismos especiais para estimular a poupança interna (em especial para a aposentadoria) podem ser meios úteis de elevar as taxas nacionais de poupança.

## **2. As medidas políticas macroeconômicas não bastam: o papel das estratégias de desenvolvimento produtivo**

Até o momento, não se confirmou a idéia de que a combinação de economias abertas e macroeconomia estável – no sentido restrito em que essa expressão passou a ser usada, isto é, designando equilíbrio fiscal e inflação baixa – seria suficiente para promover o rápido crescimento econômico. Isso desencadeou um debate ainda não resolvido acerca das razões que estão por trás desse resultado. A interpretação ortodoxa é que os mercados não foram suficientemente liberalizados. Tal visão é desmentida pelos episódios mais prolongados de crescimento rápido no mundo em desenvolvimento (isto é, os “milagres” do Leste Asiático ou, mais recentemente, da China e da Índia, ou ainda, no passado, os períodos de crescimento rápido do Brasil ou do México), todos os quais envolveram uma mistura de “heresias locais” com prescrições políticas mais ortodoxas (Rodrik, 1999; Amsden, 2001). As interpretações alternativas enfatizam o papel das falhas do mercado, particularmente no funcionamento dos mercados de capital e de tecnologia, como explicação do crescimento lento. Também essa linha de raciocínio precisa explicar por que, no passado, foi possível um crescimento rápido



em muitos países em desenvolvimento que enfrentavam limitações dessa natureza.

Uma linha de raciocínio mais promissora recorre às diferentes variantes históricas do estruturalismo no pensamento econômico. Essa visão enfatiza que o crescimento econômico envolve uma transformação constante das estruturas de produção. Trata-se de um processo que não resulta automaticamente de um bom desempenho macroeconômico nem ocorre de maneira automática e harmoniosa, uma vez que a expansão de novos setores implica a acumulação de capacidade tecnológica e a criação de conjuntos complementares de atividades e redes comerciais, todos os quais envolvem um processo de aprendizagem e custos de coordenação (Chang, 1996; Ocampo, 2001). A transformação das estruturas produtivas, portanto, deve ser uma prioridade explícita de qualquer estratégia de desenvolvimento. Seu objetivo central, num meio aberto como o que caracteriza as economias latino-americanas de hoje, deve ser a criação de uma **competitividade sistêmica**, baseada em três pilares fundamentais: a criação de sistemas de inovação para acelerar a acumulação de capacidade tecnológica; o respaldo a novas atividades produtivas e à formação de vínculos na produção; e a oferta de serviços infra-estruturais de alta qualidade. O papel dos mercados financeiros fortes já foi enfatizado como um complemento essencial a um ambiente macroeconômico apropriado.

Essa interpretação destaca um aspecto central das experiências de desenvolvimento bem-sucedidas no passado: o vigoroso impulso de industrialização baseado em sólidas parcerias entre o Estado e o setor empresarial. Do lado oposto, a experiência recente da América Latina e de outras regiões do mundo em desenvolvimento indica que a abertura dos mercados com incentivos “neutros”, as relações distantes entre o governo e as empresas e as restrições multilaterais (Rodada do Uruguai) a instrumentos tradicionais do desenvolvimento não fornecem um substituto adequado para as estratégias ativas de desenvolvimento produtivo.

Dado o papel fundamental do conhecimento, qualquer dessas estratégias deve basear-se num maior investimento público e privado na educação, na formação profissionalizante e administrativa e na ciência e tecnologia. Essa estratégia deve ser implementada através de muitas formas diferentes de colaboração entre o Estado e o setor privado, todas as quais devem concentrar-se na criação de sistemas dinâmicos de inovação. Em vista da importância intrínseca e da natureza entrelaçada das novas tecnologias de informática e comunicação, os esforços para pro-

mover sua utilização ativa são de importância vital nos sistemas contemporâneos de inovação.

Considerando-se as condições vigentes na América Latina, a estratégia para diversificar a produção tem três prioridades claras: (a) diversificação das exportações e de seus mercados de destino, o que requer uma diplomacia comercial muito atuante e o desenvolvimento de uma infra-estrutura de serviços competitiva e de alta qualidade, a fim de respaldar as atividades de exportação nas áreas de finanças, seguros, promoção e certificação; “políticas de vinculação” especificamente destinadas a ampliar os vínculos entre a produção interna e as atividades voltadas para o mercado internacional, ou nas quais o investimento externo direto seja um fator fundamental; e (c) apoio à formação de *clusters*, em resposta ao dinamismo crescente das esferas locais da atividade econômica e à necessidade de integrar pequenas e médias empresas na produção para o mercado internacional. Dados os processos acentuados de “destruição criativa” que caracterizam as economias modernas, essas medidas devem ser acompanhadas por uma política explícita que vise a reestruturar as atividades não competitivas.

O outro elemento nuclear da competitividade sistêmica é o oferecimento de serviços de infra-estrutura de alta qualidade. Em diversos países, várias parcerias entre o setor público e o privado lograram obter um progresso significativo nesse aspecto, particularmente nas telecomunicações, nos serviços portuários e no transporte marítimo, e – em menor grau e com diferenças maiores entre os países – nos serviços de energia (eletricidade e gás). Nessa área, as prioridades consistem em promover melhorias substanciais na infra-estrutura de transportes terrestres, preencher as lacunas de regulamentação na prestação dos serviços correspondentes, e aumentar a eficiência das empresas estatais nas áreas em que o Estado continua a fornecer esses serviços diretamente.

A incorporação eficaz do projeto de desenvolvimento sustentável impõe outras exigências às atuais estratégias de produção e, em particular, à mobilização do investimento em setores dinâmicos da produção, que utilizem métodos e tecnologias de produção limpos, nos quais se chega à competitividade através da acumulação de capital no sentido amplo do termo (isto é, capital humano, social, físico e natural). A criação de mercados para os serviços ligados ao meio ambiente é a idéia mais promissora nesse campo, uma vez que gera, simultaneamente, os incentivos econômicos e o financiamento necessários à adoção das novas tecnologias.

Progredir em todas essas frentes requer parcerias inovadoras entre o setor público e o privado, com base numa visão estratégica comum. Um processo ativo de aprendizagem geraria, necessariamente, misturas variadas de envolvimento dos setores privado e público e de instrumentos horizontais e seletivos. Seja como for, esses instrumentos devem incluir uma vinculação clara entre os incentivos e os resultados.

### **3. Melhora dos vínculos sociais**

Podemos pensar no progresso social como o resultado de três fatores fundamentais: uma política social de longo prazo, que almeje melhorar a equidade e garantir a inclusão; um crescimento econômico que gere um número adequado de empregos de alta qualidade; e uma redução das defasagens de produtividade (dualismo) entre as diferentes atividades e agentes econômicos. A globalização aumentou as tensões em todos esse campos, uma vez que ampliou a demanda de sistemas de ensino de qualidade, gerou novas tensões entre a competitividade e o emprego e aumentou o dualismo nas estruturas produtivas, além de criar novos riscos sociais. Assim, as estratégias sociais devem concentrar-se em três áreas: (a) educação, (b) emprego e promoção de pequenas empresas, e (c) proteção social.

Os avanços nessas áreas complementam uns aos outros. A educação é o meio primário de sustar a reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade. Tornou-se ainda mais importante na medida em que a globalização aumentou a necessidade de recursos humanos capazes de se engajar em novos modos de produção, competição e convívio harmonioso. O emprego é um fator chave da integração social, em virtude de sua importância em termos da realização social e como determinante das oportunidades de consumo dos indivíduos. À medida que as pequenas empresas vão gerando mais empregos, o meio em que tais firmas operam tornou-se um grande determinante da qualidade do trabalho. Os riscos enfrentados pela população incluem os associados à volatilidade macroeconômica, à adaptação a novas tecnologias e maneiras de organizar o trabalho, e à deterioração da situação empregatícia em muitos setores.

Na área da educação, os esforços devem concentrar-se na conquista de uma abrangência universal, de preferência até a conclusão do curso secundário, e na redução das diferenças na qualidade do ensino oferecido aos diferentes grupos socioeconômicos. Também se fazem necessárias novas abordagens da aprendizagem, envolvendo o acesso ao co-

nhecimento, a integração em redes de computadores e o uso das tecnologias de informática e comunicações. A modernização das ferramentas de ensino não é suficiente, entretanto. Ainda mais importante, em conjunto com essas novas ferramentas, é desenvolver as funções cognitivas superiores, orientando o processo de aprendizagem para a identificação e a resolução de problemas, a maior capacidade de reflexão, a criatividade, a capacidade de distinguir entre o que é o que não é importante, e as aptidões de planejamento e pesquisa, já que essas funções são vitais num mundo saturado de informações.

As iniciativas políticas referentes ao trabalho devem basear-se na conscientização de que a criação de empregos só é sustentável quando as atividades econômicas em questão são competitivas a longo prazo. A reorganização e modernização das atividades produtivas e a maior mobilidade da mão-de-obra tornam necessário implementar medidas agressivas de formação da mão-de-obra, que dêem aos trabalhadores a oportunidade de aprenderem a se adaptar às novas condições. Por outro lado, o papel central das pequenas empresas (inclusive as microempresas) e o dualismo crescente que caracteriza as estruturas produtivas enfatizam a necessidade de medidas especiais, que visem a garantir o acesso dessas firmas à tecnologia, ao capital e à capacidade administrativa, e ainda, como foi assinalado na seção anterior, a necessidade de agrupar suas atividades e estimular suas ligações com empresas maiores. Além disso, os ministérios do Trabalho devem adotar uma política que ajude a fomentar a auto-regulação pelos agentes sociais (o diálogo social) e dedique uma atenção especial aos trabalhadores que não obtiveram acesso aos setores modernos (os desempregados e os trabalhadores do setor informal). Com esses objetivos em mente, é preciso restaurar o papel desses ministérios como órgãos de criação e implementação de medidas políticas.

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social deve ser norteado pelos princípios da universalidade, solidariedade, eficiência e integridade. Não se pode progredir em direção à universalidade se não forem corrigidas as desigualdades marcantes no acesso aos serviços e na qualidade destes. A solidariedade deve ser garantida por uma combinação de contribuições compulsórias, transferências públicas e subsídios cruzados entre as diferentes camadas de renda e grupos de risco. Os países latino-americanos têm enfrentado enormes exigências nessa área, já que a deficiência crônica na cobertura dos riscos tradicionais mistura-se agora ao ônus adicional gerado pelos novos riscos associados à vulnerabilidade em termos do emprego e da renda. Além disso, a extensão do desempre-

go, e particularmente do emprego no setor informal, limita a viabilidade de se alcançar uma cobertura universal por meio das formas tradicionais de proteção social. Por conseguinte, a ênfase deve recair na implementação de mecanismos mistos e complementares de segurança, compatíveis com a vasta gama de arranjos empregatícios atualmente utilizados. Esses tipos de arranjos devem ser concebidos para promover a mobilidade da mão-de-obra e fornecer proteção contra os choques externos e internos.

As enormes disparidades da distribuição de renda que caracterizam os países latino-americanos geram demandas consideráveis para a política social. Os dados comparativos entre os vários países indicam que tais disparidades podem ter-se convertido num obstáculo essencial ao crescimento econômico, indicando que as políticas sociais atuantes transformaram-se, num sentido muito direto, num investimento produtivo. Por outro lado, essas exigências enfrentam, na América Latina, as restrições impostas pela baixa receita fiscal da maioria dos países e pela tradicional demanda elevada de gastos sociais por parte dos grupos de renda média. Assim, é preciso empreender um esforço político considerável para garantir um pacto fiscal que satisfaça às múltiplas exigências enfrentadas pela política social na região, mas é difícil pensar em qualquer solução que não envolva uma receita tributária elevada e com um componente progressivo.

#### **4. Um equilíbrio apropriado entre o interesse privado e o interesse público**

Dadas as tensões que caracterizam o mundo contemporâneo, um novo equilíbrio entre o mercado e o interesse público é um componente essencial da construção das instituições. Isso não deve ser visto como algo que vai de encontro ao funcionamento do mercado, uma vez que as medidas que asseguram uma oferta adequada de bens públicos e de qualidade, que exploram as externalidades positivas entre os agentes e evitam as negativas, e que garantem uma distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento podem funcionar como promotoras do mercado.

O conceito de “política pública” deve ser entendido, num sentido amplo, como qualquer forma organizada de ação que vise alcançar objetivos de interesse coletivo, e não como sinônimo de medidas governamentais. Essa definição do “público” harmoniza-se com a conscientização da necessidade de criar oportunidades de participação

da sociedade civil. É também compatível com a necessidade de superar uma crise do Estado que caracteriza muitos países, bem como de corrigir tanto as “falhas de mercado” quanto as “falhas de governo”. Essa abordagem enfatiza a importância de se atingir uma “densidade institucional” elevada, da qual uma vasta gama de agentes sociais participe ativamente e tenha responsabilidades perante o conjunto dos cidadãos – ou seja, uma alta “densidade democrática”.

A construção das instituições, nesse sentido, reconhece que o desenvolvimento abarca objetivos amplos, idéia esta que está implícita no conceito de desenvolvimento humano sustentável ou no conceito mais recente de “desenvolvimento como liberdade” (Sen, 1999). É óbvio que tais conceitos expressam elementos permanentes e profundamente arraigados da reflexão sobre o desenvolvimento. Sua principal implicação é que o sistema econômico deve estar subordinado a objetivos sociais mais amplos (Polanyi, 1957). Essa é a única maneira de enfrentar as violentas forças centrífugas que caracterizam os negócios privados de hoje. De fato, em muitas partes do mundo desenvolvido (e industrializado), as pessoas vêm perdendo o sentimento de pertencerem à sociedade, bem como sua identificação com as metas coletivas e sua consciência da necessidade de desenvolver laços de solidariedade. Esse fato deixa clara a importância de fomentar esses liames, a fim de “criar a sociedade”. Significa, em outras palavras, que todos os setores da sociedade precisam participar mais ativamente de instituições políticas democráticas e que é necessário criar, na própria sociedade civil, uma vasta gama de mecanismos que fortaleçam as relações de solidariedade e responsabilidade sociais e, acima de tudo, consolidem uma cultura alicerçada no sentimento de identidade coletiva e de tolerância para com a diversidade.

### Referências bibliográficas

- ALBERT, Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Éditions du Seuil, 1991.
- AMSDEN, Alice, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nova York, Oxford University Press, setembro de 2001.
- BAIROCH, Paul, *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

- BOURGIGNON, François e MORRISON, C. (2002), “The size distribution of income among world citizens: 1820-1990”, *American Economic Review*, a ser publicado.
- CÁRDENAS, Enrique, OCAMPO, José Antonio e THORP, Rosemary, *Industrialisation and the State in Latin America: the Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. 3, Nova York, Palgrave Press / Martins, 2000.
- CHANG, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan, e Nova York, St. Martin’s Press, 1994.
- CHENERY, Hollis, ROBINSON, Sherman e SYRQUIN, Moshe, *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nova York, World Bank, Oxford University Press, 1986.
- CORNIA, Giovanni Andrea, “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Papers, No. 157, Helsinki, United Nations University (UNU) / World Institute for Development Economics Research (WIDER), março de 1999.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), *Globalization and Development*, Santiago, Chile, 2002(a).
- *Growth with Stability: Financing for Development in the New International Context*, Libros de la CEPAL, No. 67, 2002(b).
- *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega, 2001(a).
- *Social Panorama of Latin America, 2000-2001*, Santiago, Chile, 2001(b).
- *Equity, Development and Citizenship*, Santiago, Chile, 2000.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo, *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Londres, Macmillan, e Nova York, St Martin’s Press, 2000.
- HELLEINER, Gerald K., “Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?”, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Genebra, 11 de dezembro de 2000.
- (org.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nova York, United Nations University (UNU) / World Institute for Development Economics Research (WIDER), Nova York, Routledge, junho de 1994.

- KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A., (orgs.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Nova York, Oxford University Press, 1999.
- KAUL, Inge, CONCEIÇÃO, Pedro, LE GOULVEN, Katell e MENDOZA, Ronald U. (orgs.) (2002), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, a ser publicado.
- MADDISON, Angus, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Development Centre Studies, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.
- *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nova York, Oxford University Press, 1991.
- OCAMPO, José Antonio, “Structural Dynamics and Economic Development”, *Kurt Martin Lecture*, Haia, Instituto de Estudos Sociais, 2001.
- “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, in Amitava Dutt e Jaime Ros (orgs.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, UK, Edward Elgar, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, “United Nations Millennium Declaration” (A/RES/55/2), Nova York, Assembleia Geral (Reunião de Cúpula do Milênio, Nova York, 6-8 de setembro de 2000).
- O’ROURKE, Kevin H. e WILLIAMSON, Davis Jeffrey G., *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1999.
- POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1957.
- PREBISCH, Raúl, “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nova York, Organização das Nações Unidas, “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, Chile, fevereiro de 1951.
- RODRIK, Dani, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997.
- *Making Openness Work: The New Global Economy and the*



- Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999.
- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nova York, Alfred A. Knopf, 1999.
- STIGLITZ, Joseph A., *Globalization and its Discontents*, Nova York, W. W. Norton, 2002(a).
- “Whither Reform? Toward a New Agenda for Latin America”, Second Prebisch Lecture, CEPAL, Santiago, Chile, agosto de 2002(b).
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *Trade and Development Report, 2002*, Genebra, 2002.
- *Trade and Development Report, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Genebra, United Nations Publication, Sales No. E.99.II.D.1, 1999.
- *Trade and Development Report, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Genebra, United Nations Publication, Sales No. E.97.II.D.8, 1997.
- WILLIAMSON, John, “The Washington Consensus Revisited”, in L. Emmerij (org.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., IDB, The Johns Hopkins University Press, 1997.